

KENT GÜNDEMİNE BAKIŞ

İstanbul'un Kapısındaki Kriz Deprem: Mevcut Düzenlemeler, Sorun Alanları ve Yaklaşımlar



Yayın Yönetimi ve İdari Koordinasyon
İstanbul Planlama Ajansı

Hazırlayanlar
Semiha Fatma Turgut, Nuri Cem Ceylan

Tasarım Konsepti ve Yayın Kimliği
Kader Şahin

Basım Yeri ve Tarihi
İstanbul, Temmuz 2022

ISBN: 978-625-6762-27-5
İstanbul Büyükşehir Belediye İştiraki Kültür A.Ş. yayınıdır.

İÇİNDEKİLER

Giriş	3
İstanbul'u Bekleyen Olası Riskler	4
Mevcut Düzenlemeler, Uygulamalar ve Sorun Alanları	6
İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Depreme Yönelik Faaliyetleri	11
İstanbul'un Afetlere Hazırlık ve Afete Karşı Dayanıklılık Konusunda Nasıl Bir Yaklaşımı Olmalı?	14
Sonuç Yerine	16

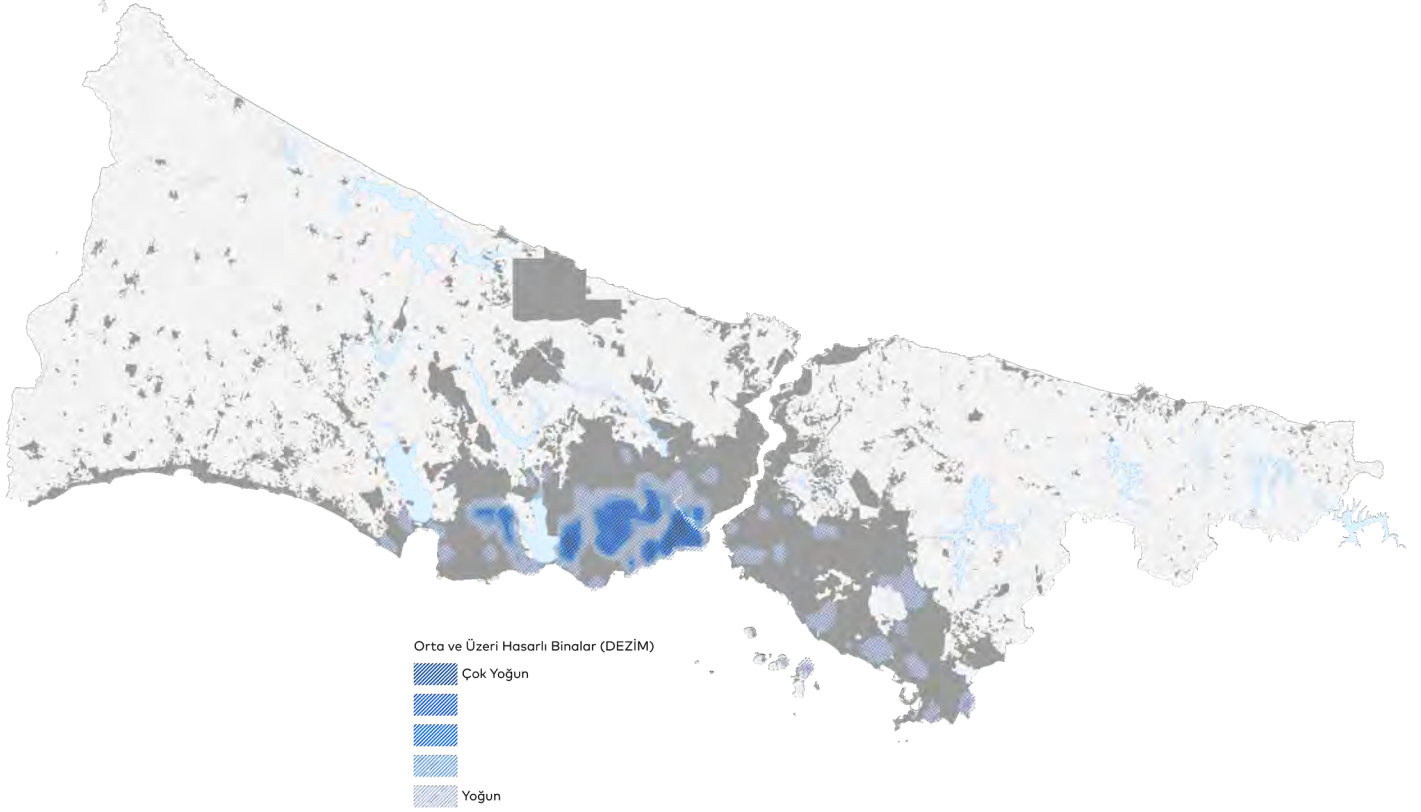
GİRİŞ

İstanbul birçok metropole benzer biçimde gıda, barınma ve iklim krizi gibi farklı ölçeklerde farklı etkilere yol açacak risklerle karşı karşıya. Bunun yanı sıra İstanbul'un özgün konumu nedeniyle Marmara Denizi'nde Kuzey Anadolu Fay Hattı üzerinde meydana gelmesi öngörülen deprem, kentin en önemli risklerinden biri hâline geldi. 2019 yılında yapılan çalışmalarda yaklaşık 195 bin binanın depremde orta ve üzeri hasar alması beklenirken, güncel çalışmalarda bu rakamların öngörülenden daha yüksek olduğu ortaya konuluyor. Ayrıca olası bir depremin yıkıcı etkilerinin sadece yapı stokunda değil, altyapı sistemlerinde de önemli hasarlar meydana getirmesi öngörülüyor. Bu durum, deprem tehlikesinin tekil bir risk olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koyarak, İstanbul için depremi daha da büyük bir risk olarak karşımıza çıkarıyor. Deprem, birlikte meydana gelmesi beklenen bütünleşik tehlikelerle ele alınmayı gerektiriyor. Olası risklerin artışıyla birlikte ihtiyaçlar da artıyor. Deprem kaynaklı yaşanabilecek taşkın, heyelan ve tsunami gibi tehlikeler, İstanbul'da yalnızca konut stokunun iyileştirilmesini değil, aynı zamanda toplumsal farkındalık, arama-kurtarma ekiplerinin yetiştirilmesi, kurumsal hazırlıklı olma durumu gibi birçok ihtiyacı da beraberinde getiriyor. İhtiyaçlar karşısında ortaya konan çeşitli plan ve çalışmalara bakıldığında ise yasal ve yönetsel düzenlemelerle merkezi hükümetin alansal müdahaleleri ve yerel yönetimlerin yaşadıkları kısıtlar temel sorun alanları olarak ortaya çıkıyor.

2. İstanbul'u Bekleyen Olası Riskler

İstanbul'da deprem riski Avrupa Yakası'nda Haliç ile Küçükçekmece Gölü arasındaki geniş bölgeye, sahil hattında Bakırköy, Zeytinburnu ve Fatih ilçeleriyle meskûn nüfus yoğunluğu yüksek olan Bahçelievler, Güngören, Bağcılar, Esenler, Bayrampaşa ve Küçükçekmece ilçelerini kapsayan bir alanı tehdit etmekte. Anadolu Yakası'nda ise sahil şeridi boyunca, özellikle eski yapı stokunun yoğun olduğu alanlarda öne çıkmakta. 2019'da tamamlanan hasar tahmin çalışmalarına göre İstanbul'da 48.000 binanın ağır, 146.000 binanın orta hasar alacağı tahmin edilirken; Hızlı Tarama Yöntemleri ile ağır ve orta hasar alması beklenen bina sayısının kat kat fazla olduğu ortaya çıktı. Sonuçta 7.5 büyüklüğünde bir depremde şu anda hafif, orta ve yüksek hasar bina rakamının 500 bine ulaştığı görülüyor.

¹ İBB, Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Deprem ve Zemin İnceleme Müdürlüğü (2019), İstanbul İli Olası Deprem Kayıp Tahminlerinin Güncellenmesi Projesi.

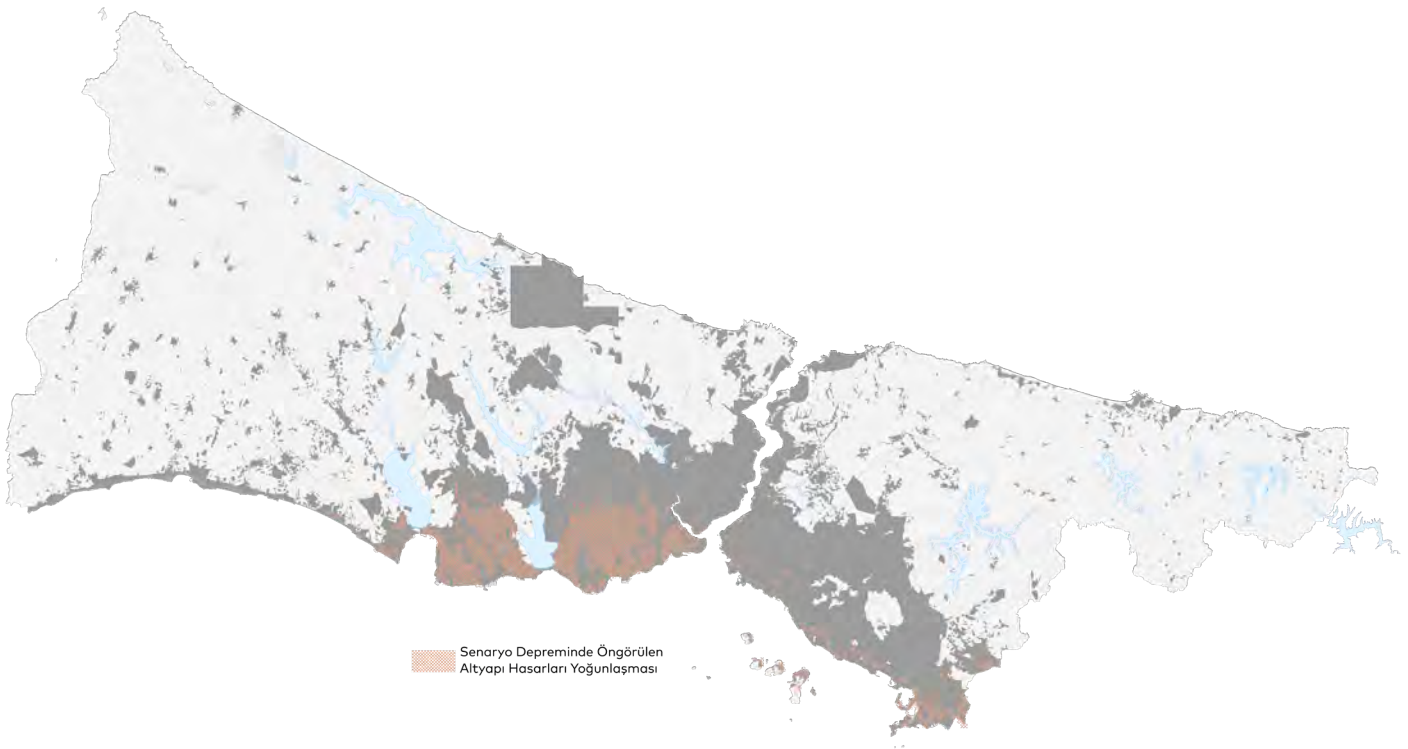


Şekil 1: Senaryo depremine göre orta ve üzeri hasar alması beklenen yapıların yoğunlaşması

Tüm bu öngörüler İstanbullular için depremin yaratacağı risklerin büyüklüğünü anlama noktasında önemli göstergeler haline geliyor. Yanı sıra öngörülen depremin yıkıcı etkilerinin sadece yapı stokunda değil, altyapı sistemlerinde de önemli hasarlar meydana getirmesi beklenmekte. Yapı stoku ve altyapı sistemlerinde beklenen hasarlara ek olarak, deprem sonrası meydana gelmesi olası bir tsunami nedeniyle Marmara Denizi'ne kıyısı bulunan tüm ilçeler ek risklere maruz kalmakta. Kıyılarda yer alan balıkçı barınakları, yeşil ve kamusal alanlar ve dere ağızları tsunami karşısında hasar görebilirliği yüksek bölgeler.² Tüm bunlar nedeniyle İstanbul'un karşı karşıya olduğu deprem tehlikesi, beraberinde getireceği tüm risklerle birlikte ele alınmayı zorunlu kılıyor.

² İBB ve ODTÜ (2018), "İstanbul İli Marmara Kıyıları için Tsunami Modelleme, Hasar Görebilirlik ve Tehlike Analizi Projesi".

Öngörülen depremin sadece yapı stokunda değil, altyapı sistemlerinde de önemli hasarlar meydana getirmesi ve deprem sonrası meydana gelmesi olası tsunami nedeniyle, risklerin birlikte meydana gelmesi beklenen bütünleşik tehlikeler ile birlikte ele alınması gerekiyor.



Şekil 2: Senaryo depremine göre hasar alması beklenen altyapıların yoğunlaşması³

Jeofizik Mühendisi Prof. Dr. Haluk Eyidoğan ilçe belediyelerinin, sınırları içerisindeki imar planları kararlarında bu tehlikeli alanlar için gerekli duyarlılığı olması gereken düzeyde gösteremediklerine ve bu alanlarda yapılaşmanın arttığına vurgu yapıyor. Depreme dayanıksız yapılar için riskli alan kararlarına benzer biçimde heyelan ve taşkın alanlarında da riskli alan ilan süreci başlatılmasını öneriyor.

³ İBB, Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Deprem ve Zemin İnceleme Müdürlüğü, (2019), "İstanbul İli Olası Deprem Kayıp Tahminlerinin Güncellenmesi Projesi" verilerine dayanarak oluşturulmuştur.

"Bugün mevcut heyelan alanlarının büyük çoğunluğu üzerinde yapılaşma vardır. Sel-taşkın alanlarında ruhsatlı veya ruhsatsız yapılaşma yaygındır. Eğer iklimin olumsuz değişimi sürerse, deprem olmadan da taşkın ve heyelan olaylarının sayısı ve büyüklüğü artacaktır. Marmara Denizi kıyılarında tsunami yaratabilecek iki olay vardır, bunlar deprem ve deniz heyelanları. İBB'nin '2018 Deprem Hasar Analizleri' raporunda bu konuda ayrıntılı açıklamalar ve bilgiler vardır. Marmara Denizi'nde kuvvetli veya büyük deprem tsunami oluşturacaktır. Diğer bir olasılık ise deprem olmadan da deniz heyelanlarının tsunami yaratabileceğidir. Bu deniz heyelanları, eğer kritik seviyeye ulaşmışlarsa orta kuvvette bir depremde de harekete geçebilirler. İstanbul'daki kıyılardaki her türlü yapı ve alt yapının olası bir tsunami durumunda maruz kalacağı etkilerin değerlendirilmesi gerekir. Yanı sıra, son 2.000 yıllık dönemde Karadeniz kıyılarında çeşitli derecelerde ve kayıplara neden olan tsunami olaylarına rastlanmıştır. Gözlenen tsunami olaylarının bir bölümü doğrudan depremlerle ilişkili olmayıp deniz içerisindeki sırt ve yamaçlarda yer alan büyük heyelanlar nedeniyle oluşmuştur. Karadeniz kıyılarımızda yer alan yerleşmelerin ve kıyı tesislerinin maruz kalacakları deprem ve tsunami tehlikelerinin ve oluşturabileceği kayıp risklerinin imar kararlarında dikkate alınması ve risk azaltma çalışmalarında önem verilmesi gerekmektedir. Karadeniz'de olacak bir deprem veya deniz heyelanının oluşturacağı tsunami etkileri, İstanbul'un Karadeniz'deki kıyı yapılarının güvenliği açısından değerlendirilmelidir."

3. Mevcut Düzenlemeler, Uygulamalar ve Sorun Alanları

1999 yılında gerçekleşen Marmara Depremi'nde verilen kayıpların ekonomik değeri 5 ile 13 milyar dolar arası olarak ölçümlenirken, deprem sonrası ülkenin en gelişmiş bölgesinin aynı zamanda en çok deprem tehlikesine maruz alanlardan biri olması önemli tartışmalar doğurmuştu.⁴ 1999 depremi sonrasında özel iletişim vergisi ve zorunlu deprem sigortası bir sonraki depreme hazırlıklı olmak adına geliştirilen uygulamalar olurken, afet riski gerekçesi ile kentsel dönüşüm uygulamaları da hızlanmış oldu. Bu uygulamalar arasında İl Afet Risk Azaltma Planı (İRAP) afet riskini azaltma ve hazırlıklı olma konusunda yapılan en güncel çalışma oldu.

4 Bibbee, A., et al. (2000), "Economic Effects of the 1999 Turkish Earthquakes: An Interim Report", OECD Economics Department Working Papers, No. 247, OECD Publishing, Paris; <https://doi.org/10.1787/233456804045>.

İRAP, ilçe ve büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm odaklı plan ve strateji üretmeye yönlendirerek, acil çözüm bekleyen bir sürece ek bir (plan) süreç daha eklemiş oluyor.

İRAP dört amaç çerçevesinde afet riskini azalmayı hedefliyor: fiziksel çevre, yönetim, ekonomi ve toplum.⁵ Buna karşın özellikle deprem konusunda en temel fakat en zorlu risk azaltma yöntemlerinden biri olan fiziksel hasar görebilirliğin azaltılması, başka bir deyişle, kentsel dönüşüm sorumluluğu, süreç ve mali yük kaynaklı zorlukların en yoğun yaşandığı alan olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne yüklenmiş durumda.⁶ Dahası, İRAP kapsamında süren "plandan doğan plan" yaklaşımı ile ilçe ve büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm odaklı plan ve strateji üretmeye yönlendiriyor. Bu durum, hâlihazırda plansız kentleşmenin deprem riskinin artmasında en önemli etkenlerden biri olduğu ve planlama sisteminin güçsüzleştirildiği günümüz gerçekliğinde, uygulama ve çözüm odaklı eylemlerden uzaklaşma anlamına geliyor.

Riski azaltması beklenen imar afları, yönetmeliğe uymadan yapılmış yapıların yasallaşmasına olanak sağlayarak mevcut kırılgenlikleri daha da derinleştirdi.

1999 depremi sonrasında birçok uzmanın hemfikir olduğu bir durum imar aflarının deprem tehlikesine ek bir tehlike oluşturduğu ve riski artırdığı yönündeydi. Buna karşın 2003 yılından günümüze çıkartılan yedi imar affı,⁷ riskli yapıların dönüştürülmesinde önemli bir zafiyeti ortaya çıkardı. Seçim dönemlerinin önemli hamlelerinden biri hâline gelen imar afları, hazineye ait taşınmazların üzerinde bulunan yapı sahiplerine satışından, yönetmeliğe uymayan kaçak yapılara altyapı götürülmesine, kaçak ya da kullanım izni bulunmayan, imar planlarına aykırı yapıların ücret karşılığı "Yapı Kayıt Belgesi" düzenlenmesine kadar farklı araçlarla, yönetmeliğe uymadan yapılmış yapıların ücret karşılığında yasallaşmasına olanak sağladı.⁸

5 A1. Şehrimizi Güvenli Hâle Getirmek, A2. Afet Risk Yönetişimini Güçlendirmek, A3. Afetlerden Etkilenmeyen Ekonomi, A4. Afetlere Karşı Dirençli Bir Toplum Oluşturmak.

6 AFAD ve İstanbul Valiliği (2022), "İstanbul İl Afet Risk Azaltma Planı"; https://istanbul.afad.gov.tr/kurumlar/istanbul.afad/PDF-Dosyalar/irap_istanbul.pdf

7 Polat, Z. A. (2019). Analysis of the regulation of "zoning reconciliation" in local governments. Planlama, 29(3), 202-209.

8 Atlar, A.B. (2019), "İmar Affından Sonra Mekanda ve Yasal Çerçevde Yaşanacak Sorunlar Üzerine TE-SEV Değerlendirme Notları"; https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_imar.affindan.sonra_mekanda.ve_yasal_cercevede.yasanacak.sorunlar.uzerine.Akif_.Burak_.Atlar-1.pdf

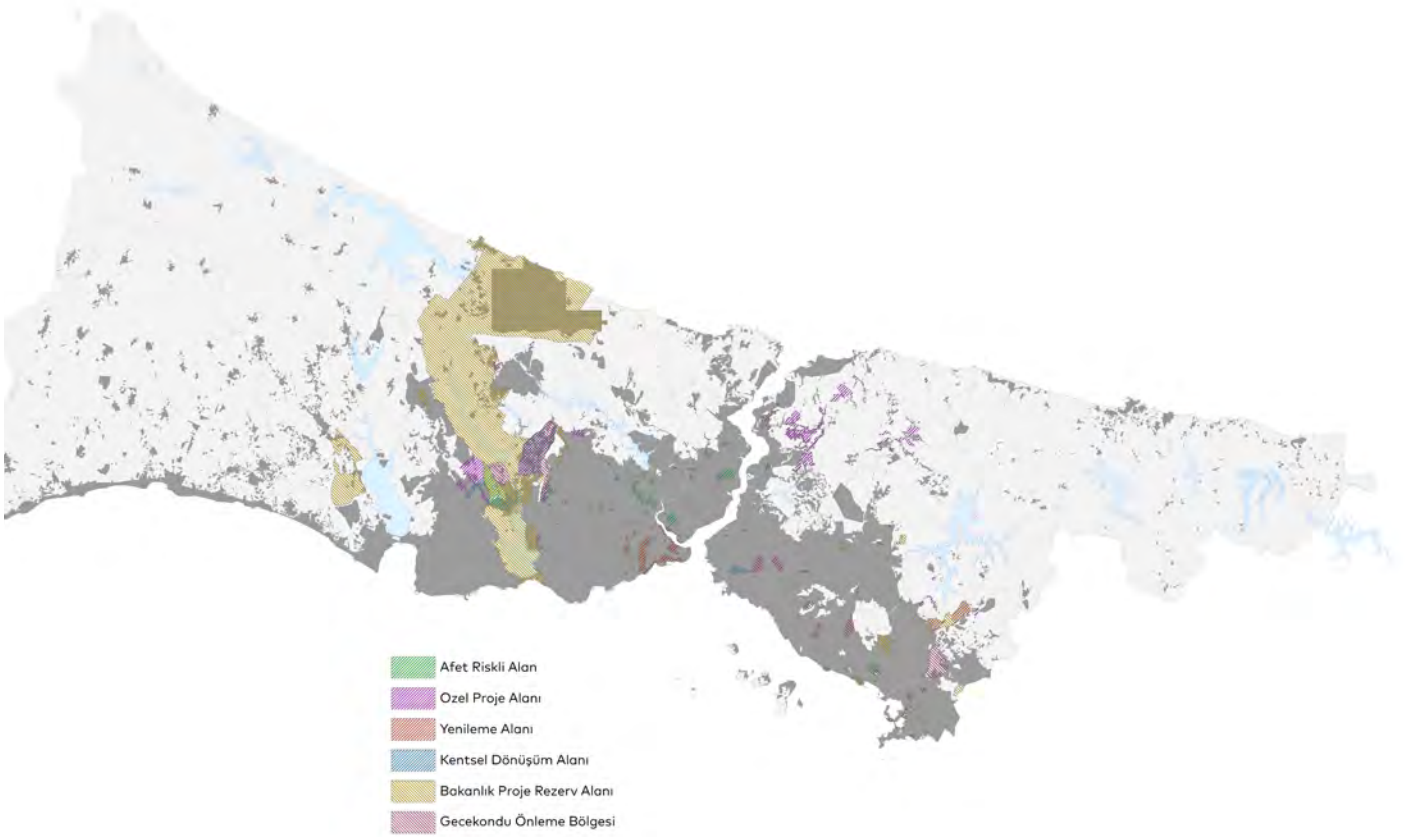
"Af" ve "barış" gibi kavramların temeline oturan bu düzenlemeler, kentsel adaletin tahsisine bir fayda sunmadığı gibi hâlihazırda mevcut olan kırılmalıkları daha da derinleştirdi.⁹

İstanbul'daki kentsel dönüşüm faaliyetleri kullanılarak deprem söyleminin araçsallaştırılması, rant ve arazi değerlerinin artışına neden oldu.

Diğer yandan deprem riskinin azaltılmasında önemli araçlardan biri olan kentsel dönüşüm faaliyetleri, kimi zaman deprem söyleminin araçsallaştırılarak rant ve arazi değerlerinin artışına da sahne oldu. Kentsel dönüşüm uygulamaları temel olarak yapı ve alan bazlı uygulamalar olarak sınıflandırılabilirken, bu uygulamalar farklı kanunlarca tanımlanıyor.¹⁰ Alan bazlı kentsel dönüşüm projeleri içinde afet riskli alan olarak ifade edilen alanlar, 6306 sayılı kanuna göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Bakanlık tarafından yetkilendirilen aktörler tarafından sürdürülüyor. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak gösterilen alanlardaki projeler ise, Belediye Kanunu'nun 73. maddesine göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri tarafından sürdürülüyor.

9 Giritlioğlu, P.P. ve Özden, K. (2020). "Kentsel Adalet Ekseninde İmar Afları: İmar Barışı Üzerine Bir Değerlendirme", Prof. Dr. Necla Giritlioğlu'na Armağan, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 255-283.

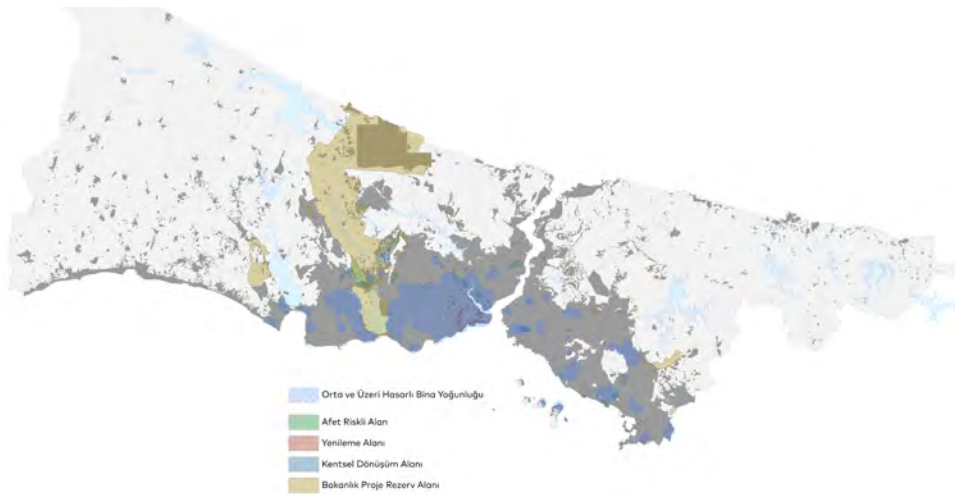
10 Alan bazlı kentsel dönüşüm uygulamaları 6306 sayılı Kanuna göre riskli alan ilan edilen alanlar, Belediye Kanunu 73. madde kapsamında kentsel dönüşüm alanı ilan edilen alanlar, gecekondulu önleme bölgeleri, yenileme alanları, özel proje alanı ve rezerv alanlar olarak sıralanabilir.



Şekil 3: İstanbul'da Alan Bazlı Kentsel Dönüşüm Operasyonları¹¹

İstanbul'da kentsel dönüşüm ve gelişim alanları, yenileme alanları ve riskli alanların toplamda 4.964,8 hektar olduğu görülüyor. Yapılaşmış alan büyüklüğü ise 140.680,6 hektar olarak hesaplanmakta. Bu bağlamda, İstanbul'da yapılaşmış alanlar içinde alan bazlı kentsel dönüşüm uygulamalarının gerçekleştiği alan oranı %3,5 olarak hesaplanmakta. Söz konusu oran mevcut riske karşılık gelmediği gibi, 6306 sayılı kanuna göre riskli alan ilan edilen alanlar bakımından yürütülmekte olan kentsel dönüşüm uygulamaları, İstanbul'un afet riskine ilişkin yapılan çalışmalarda belirlenen risk içeren alanlar ile de örtüşmüyor. Örneğin; hasar görme riski yüksek yapılar Avrupa Yakası'nda Haliç'in batısı boyunca yaygın olmasına rağmen bu hatta kentsel dönüşüm faaliyetlerinin sınırlı olduğu görülüyor.

¹¹ İBB Şehir Planlama Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur.



Şekil 4: Hasar Riski Yüksek Alanlar ile Kentsel Dönüşüm Alanlarının Karşılaştırılması¹²

Diğer yandan yapı bazlı kentsel dönüşüm uygulamalarına bakıldığında, 2012 ve 2020 yılları arasında İstanbul'da toplamda 70.529 adet binanın parsel bazlı dönüşüme uğradığı görülmekte.¹³ Yapı bazlı kentsel dönüşüm uygulamalarının İstanbul'un geneline dağıldığı, Kadıköy, Eyüpsultan, Maltepe, Kartal, Pendik, Küçükçekmece ve Esenyurt ilçelerinde de yoğunlaştığı görülüyor. Riskli ilan edilen yapıların yerleşik alanda hektar başına oranına bakıldığında, Bayrampaşa ve Kâğıthane ilçelerinde, toplam riskli yapı sayısı az olmasına rağmen parsel bazlı kentsel dönüşümün daha yoğun gerçekleştiği görülüyor.

Alan bazlı ve yapı bazlı mevcut kentsel dönüşüm uygulamaları birlikte değerlendirildiğinde, İstanbul kentleşmiş alan yüzölçümünün %3,5'inde alan bazlı kentsel dönüşüm uygulamalarının gerçekleştiği (6306 sayılı kanun ve 5393 sayılı kanun uyarınca) ve 70529 adet binanın parsel bazlı kentsel dönüşüme girdiği tespit edilebiliyor. İBB Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı'nca PERA Hızlı Tarama yöntemiyle yapılan güncel tahminler doğrultusunda 7,5 büyüklüğündeki senaryo depreminde 86 bin binanın ağır ve üzeri öngörülmüşken, söz konusu oranların oldukça yetersiz olduğu görülüyor.¹⁴ Bu nedenlerle 1999 Gölcük ve Düzce depremlerinin ardından geçen 23 yıl içinde yapı stoku yenilenmesine dair alınan mesafe ise kentliler için endişe verici.

¹² İBB (2019), "İstanbul İli Olası Deprem Kayıpları Tahminlerini Güncelleme Projesi" verileri ile İBB Şehir Planlama Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

¹³ T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2021), "İstanbul Vizyon 2050 Çalışması" kapsamında iletilen verilere göre.

¹⁴ "İstanbul İli Olası Deprem Kayıp Tahminlerinin Güncellenmesi Projesi" kapsamında (2019), "İBB, Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı Hızlı Tarama Yöntemleriyle Bina İncelemesi" ön sonuçlarına göre.

İstanbul'da son 20 yılda tamamlanan ve yapımı devam eden büyük ölçekli inşaat projeleri, mevzuata aykırı uygulamalar ve imara açılan alanlarda üretilen inşaat alanları ile elde edilen 1,4 trilyon lira maddi kazançla İstanbul'daki orta ve üzeri riskli yapıların tamamı 4 kere dönüştürülebilirdi. Söz konusu riskli yapıların dönüştürülmesi için gerekli olan maliyet aynı zamanda İBB'nin 2022 bütçe gelirlerinin 10 katından fazla.

İstanbul'da son 20 yılda tamamlanan ve yapımı devam eden büyük ölçekli inşaat projelerinden çeşitli fonksiyon değişimleri, mevzuata aykırı uygulamalar ve imara açılan alanlarda üretilen inşaat alanları ile elde edilen maddi kazanç 1,4 trilyon lira olarak açıklanmıştı.¹⁵ Elde edilen bu maddi kazanç ile İstanbul'daki orta ve üzeri riskli yapıların tamamı 4 kere dönüştürülür ve İstanbul'un deprem riski önemli ölçüde azaltılabilirdi. Zira İstanbul'daki orta ve riskli üzeri binaların dönüştürülmesi maliyeti, İBB'nin 2022 bütçe gelirlerinin 10 katından fazla. Bu durum aynı zamanda deprem riskinin azaltılmasında kentsel dönüşüm sorumluluğunun belediyelerin kaldırabileceğinden çok daha ağır bir yük olduğu anlamına geliyor. Bu sorumluluk hanelere yüklendiğinde ise, yıllık ortalama eşdeğer hane halkı kullanılabilir fert gelirinin yaklaşık 9,6 katı bir maliyet ortaya çıkıyor.¹⁶

4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Depreme Yönelik Faaliyetleri

İBB 2020-2024 Stratejik Planı çalışmalarında paydaşlar tarafından "Doğal Afet Hazırlığı" İstanbul'un en önemli sorunlarından biri olarak tanımlanırken, vatandaş anketlerinde "deprem" öne çıkmıştı. Buna ek olarak "Deprem Afet Acil Durum Yönetimi" tüm katılımcı gruplarında (meclis üyeleri, gençler, kadınlar, engelliler ve 65+ yaş) ve paydaş anketlerinde en öncelikli hizmet alanı tercihi olmuştu.

15 HaberTurk (2022, Temmuz 26), "Ekrem İmamoğlu, Fatih Altaylı ile Teke Tek'te"; <https://www.haberturk.com/son-dakika-ekrem-imamoglu-fatih-altayli-ile-teke-tek-te-3480554?page=5>

16 TÜİK (2022), "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2021".

İBB 2020-2024 Stratejik Planı çalışmaları sırasında doğal afet hazırlığı tüm paydaşlar tarafından öncelendi.

Bu doğrultuda İBB Stratejik Planı'nda deprem ve afet, "Nitelikli ve Fonksiyonel Yaşam Alanları Geliştirerek Dayanıklı Bir Şehir Oluşturmak" amacı doğrultusunda üç hedefte ele alınıyor:¹⁷

- **Hedef 1:** İstanbul'un Afete Dayanıklılığını Artırmak
- **Hedef 3:** Kentsel Dönüşüm Hizmetlerini Afet Önceliği ile Şeffaf ve Katılımcı Yöntemlerle Gerçekleştirmek
- **Hedef 5:** Afet ve Acil Durumlara Müdahale Kapasitesini ve Toplumsal Farkındalığı, Akıllı Sistemler ve Teknolojiden Faydalanarak Geliştirmek

Bu hedeflerde ilgili projelerin yüksek maliyetli olması, mevzuat kaynaklı uygulama zorlukları, kurumlararası koordinasyon ve işbirliği eksikliği ve afetler hakkında yeterince duyarlı olunmaması gibi riskler tanımlanmaktadır. İBB Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı'nın sorumlu olduğu "İstanbul'un Afete Dayanıklılığını Artırmak" hedefinde tanımlanan faaliyet ve proje konuları olan "Afet ve Acil Durum Odaklı Risk Analiz Çalışmaları", "Riskli Yapı ve Altyapı Yenileme Çalışmaları" ve "Bütünleşik Afet Yönetim Sistemi"ne yönelik 19 çalışma gerçekleştirildi.¹⁸ Bu çalışmalara yönelik yapılan harcamalar 2020 ve 2021 yılları toplamında stratejik planda sunulan maliyet tahminlerinin yaklaşık iki katına mal olması, afete karşı dayanıklılığın acil eylemin yanı sıra mali yükü yüksek bir alan olmasını doğrulamakta. Bu doğrultuda Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı'nın 2022 yılındaki bütçesinin toplamda 1 milyarın üzerinde olmasına yönelik tasarı sunuldu. Bununla birlikte İBB ve bağlı iştiraklerinin afet riskinin azaltılmasına yönelik ayırdığı bütçe ve yapılan yatırımların toplamı yaklaşık 28 milyar liradır.

17 İBB (2020), "2020-2024 Stratejik Planı"; <https://ibb.istanbul/BBIImages/Slider/Image/ibb-stratejik-plan-2020-2024.pdf>

18 İBB (2021), "Faaliyet Raporu 2020"; <https://ibb.istanbul/BBIImages/Slider/Image/faaliyet-raporu-2020.pdf> İBB. (2022), "Faaliyet Raporu 2021"; <https://ibb.istanbul/BBIImages/Slider/Image/2021-faaliyet-raporu.pdf>

Güncel risk durumunu anlamak için "Hızlı Tarama Yöntemleriyle Bina İncelemesi" ve "İstanbul Yenileniyor Platformu" çalışmaları başlatıldı.

Bu çalışmalar arasında "Hızlı Tarama Yöntemleriyle Bina İncelemesi" ve "İstanbul Yenileniyor Platformu" gibi riskin güncel durumunu anlamaya ve risk azaltımı adına dönüşüm süreçlerinin desteklenmesi ve kolaylaştırılmasına yönelik çalışmalar yer alıyor. Bu konuda en etkin faaliyetlerden biri "İstanbul Yenileniyor Platformu" oldu. Platformun kentsel dönüşüm süreçlerinde güvenilir müteahhit/yüklenici bulma sorununa çözüm sunması ve uzlaşma aşamasına geçen başvuruların İBB iştirak şirketlerinin garantörlüğünde yüklenici ile buluşturulması, afete karşı dayanıklılık anlamında önemli bir uygulama alanı hâline geldi. 2022 Ağustos ayı itibariyle "İstanbul Yenileniyor Platformu" üzerinden toplamda 5.452 başvuru alınırken, bu başvurulardan gerekli koşulu ve belgeleri sağlayan 531 talep 2. aşama olan teklif aşamasına geçmiştir. 2. aşama başvurularının %23'ü 3. aşama olan uzlaşma aşamasına geçmiş ve 20 ilçede 69 mahallede 4.762 bağımsız birimi ve 18 bin kişiyi kapsayan uzlaşmalar sağlanmıştır. Ön teklif ve uzlaşma aşamasına geçilen başvuruların çoğunluğu orta ve üzeri hasar alması beklenen Bahçelievler, Güngören ve Küçükçekmece gibi ilçe ve mahallelerde yoğunlaşıyor. Bu durum can ve mal kayıplarının azaltılmasında önemli ilerlemeler kaydedildiği anlamına gelmekte. Buna karşın kentsel dönüşüm süreçlerinde çoğunluk sağlama ve uzlaşma süreçlerine ilişkin zorluklar en sorunlu alanlar olmaya devam ediyor. Mevzuatın kurgusuna ilişkin sıkıntılar da söz konusu zorlukları derinleştiriyor.

İBB gerçekleştirdiği "Ruhsatlı Yapıların Dönüşümü Plan Notu" çalışması ile riskli yapıların dönüştürülmesini teşvik etmeyi amaçlıyor.

2021 yılının başında İBB'nin gerçekleştirdiği çalışmalarla imar planı değişikliğinden dolayı yapılaşma alanlarının azalması nedeniyle yapılarını dönüştürmekten imtina eden malikleri teşvik etmek amacıyla onaylı ruhsat belgesi bulunan yapılara yönelik önemli bir plan notu ilave edilmişti. Plan notuna göre, yapılaştığı dönemde yürürlükte olan imar planına ve imar mevzuatına uygun bir şekilde ruhsat alarak yapılaşmış, günümüz itibariyle deprem riskine maruz olan binaların imar hakları kendi dönemindeki koşullara göre korunabilecek. Başka bir deyişle; mevcut/meri planda yapılaşma alanı azalan yapılar, yapım dönemindeki eski plandaki yapılaşma koşulunu koruyabilecekler.

5. İstanbul'un Afetlere Hazırlık ve Afete Karşı Dayanıklılık Konusunda Nasıl Bir Yaklaşımı Olmalı?

İBB İstanbul Planlama Ajansı tarafından hazırlanan "Vizyon 2050 Strateji Belgesi", (1) Yönetişim ve Demokrasi, (2) Ekonomi ve Kalkınma, (3) Ekoloji ve Çevre, (4) Kentsel Yapılı Çevre, Ulaşım ve Altyapı ve (5) Toplumsal Refah ve Adalet ana başlıklarında yaşanabilecek krizleri öngörerek İstanbul için bir gelecek planı ortaya koyuyor. Olası bir depremin ortaya çıkaracağı ya da derinleştireceği kitlesel nüfus değişim dalgaları, gıda güvenliği ve yoksulluk gibi sorunlar, belgede farklı temalarda ele alınırken İstanbul'un farklı türlerde, çok boyutlu krizlere karşı daha dayanıklı olmasını amaçlıyor. Afetlere hazırlık ve afete karşı dayanıklılık konuları belge genelinde bütüncül olarak ele alınırken, "İyi Yaşam Sağlayan Canlı ve Duyarlı Mekânlar", "Bütünleşik ve Akıllı Altyapı Sistemleri" ve "Herkes İçin Adil ve Erişilebilir Kentsel Olanaklar" başlıklı temalarda doğrudan vurgulanıyor. Bu temalar kapsamında ifade edilen amaçların hayata geçirilmesi için İstanbul Konut Ofisi'nin kurulması, Deprem Yenileme Fonu'nun oluşturulması ve Konut Ofisi ile işbirliğinde çalışacak şekilde riskli binaların dönüşümü için finansal olanakların geliştirilmesi ve yerel yönetimlerin çeşitli vergilendirme yöntemleriyle kentsel yenilemeyi sağlayabilmeleri için mali açıdan güçlenmesine imkân veren düzenlemelerin hayata geçirilmesi hedefleniyor.

"İyi Yaşam Sağlayan Canlı ve Duyarlı Mekanlar" teması altında, kentin biyokültürel alanlara yayılmasını engellemek, nitelikli kentsel yapıyı çevre oluşturmak amacı kapsamında, İstanbul'un deprem ve taşkın gibi risklere ilişkin durumu ile, kent merkezi ile çeperlerde gelişen alt merkezler arasında; tarım ve orman alanları, havza sınırları, İstanbul'un duyarlı yöreleri ve yutak alanları birlikte analiz ediliyor. Buna göre, "Vizyon 2050 Strateji Belgesi" kentsel yayılma tehlikesiyle karşı karşıya kalan bu alanlarda duyarlı yörelerin ve yutak alanların yok olmasını ve İstanbul'un genişlemesini engellemek üzere, kentsel yapıyı çevreyle duyarlı yöreler arasında tampon bölgeler öneriyor. Belge; İstanbul'da kentsel dokunun doğal alanlara doğru genişlemesi önlenirken, diğer yandan da kapsamlı bir dönüşüm sürecini önermekte, imar planlarının kentin yerleşik alanlarında, yapı yoğunluğunu artırmadan, nüfus yoğunluğunu artırmak üzere güncellenmesiyle kentsel dönüşüm finansman ve uygulama araçlarının bu doğrultuda kullanılmasını öngörüyor. Afet risklerinin yapıyı çevrede yaratacağı zararın bertaraf edilmesi ve mevcut bina stoku iyileştirilerek kentin afet risklerine karşı dayanıklı hâle getirilmesi sürecinde kentsel dönüşüm, sadece binaları yenilemek için değil, yaşam kalitesini artırmak üzere kullanılmalı.

Dönüştürülen mekânların kentsel bütünlük içindeki anlamı, işlevi ve değeri gözetilmeli; dönüşüm süreçleri kentin alt ve üst yapısına yeni yükler getirmek yerine, mevcut yükleri azaltmalı.

Belgede, kentsel dönüşüm ve afetlere hazırlık konusu konut meselesiyle bütünsellik içinde, "Herkes için Erişilebilir ve Adil Kentsel Olanaklar" teması kapsamında "İstanbuluların Konforlu ve Ödenebilir Konuta Erişimini Sağlamak" amacıyla birlikte ele alınıyor. İstanbul'da konut sunumunun neredeyse bütünüyle serbest piyasa ekonomisine bırakılmış ve mülk edindirme odaklı olması ile düzenleyici kamu politikalarının yokluğu, ödeme gücü olmayan toplumsal grupları serbest piyasa dinamikleri karşısında savunmasız bırakıyor. Diğer yandan, kentte konut tasarımı ve üretimi mevcut haliyle sosyal ve kültürel farklılıkları dikkate almıyor; gençler, öğrenciler, yaşlılar, engelliler, evsizler, yalnız ebeveynler gibi toplumsal grupların farklılaşan ihtiyaçlarına da cevap vermiyor. Bu bağlamda, "Vizyon 2050 Strateji Belgesi", yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının ön plana alındığı kiralık ve sosyal konutları içeren, veriye dayalı, kapsayıcı ve bütüncül bir konut politikası; yerel yönetimlerin dengeleyici ve düzenleyici birer aktör olarak görev üstlendiği, sosyal konut ve sosyal kiralık konut ürettiği ve konuta erişim sıkıntısı yaşayanları önceliklendirdiği bir sistem kurgusunu ortaya koyuyor. Farklı gelir düzeylerinden farklı kullanıcı gruplarına uygun konutları bir arada sunarak İstanbul'un güçlü yönlerinden birisi olan çeşitliliğini mekâna yansıtan, bireysel mülkiyet dışındaki alternatif konut sunum biçimleri kentsel dönüşümün ayrılmaz bir parçası olarak tüm dönüşüm uygulamalarına entegre eden ve başta kırılgan gruplar olmak üzere, dönüşümden etkilenecek bütün paydaşların sürece aktif katılımı sağlayan bir dönüşüm politikası benimseniyor.

Bunlarla birlikte Kuzey Anadolu Fay Hattı'nda meydana gelmesi beklenen depremin İstanbul'da binalarda olduğu kadar atık, enerji, su, iletişim ve ulaşım gibi kentsel altyapı bileşenlerinde de hasar yaratacağı öngörülmekte ve "Bütünleşik ve Akıllı Altyapı Sistemleri" teması altında "Afetlere Hazırlıklı ve Güvenli Kentsel Altyapı Sistemlerini Geliştirmek" amacı kapsamında İstanbul'da oluşabilecek tüm afet risklerine karşı kentsel altyapı sistemlerinin uyum kapasitesinin artırılması, muhtemel kayıplar en aza indirilmesi hedefleniyor. "Herkes için Erişilebilir ve Adil Kentsel Olanaklar" teması altında "Sağlıklı Yaşam Koşullarını Geliştirmek ve Nitelikli Sağlık Hizmetlerine Erişim Sağlamak" amacı kapsamında deprem, sel, iklim krizi vb. afetlerin getireceği sağlık riskleri ve salgın hastalıklara karşı hazırlıklı olunması ve oluşabilecek toplumsal ve bireysel sağlık risklerinin önlenmesi hedefleniyor.

6. Sonuç Yerine

Deprem riskinin azaltılması, Türkiye tarihinde yaşanan afet ve krizler ele alındığında en kritik önceliklerden biri hâline gelmekte. Buna karşın deprem riskinin azaltılmasındaki temel uygulamalar olan yapısal risklerin azaltılması ve kentsel dönüşüm uygulamaları, gerek finansal gerekse süreçte yaşanan aksaklıklar nedeniyle çeşitli kesintilere uğruyor. 17 Ağustos depreminin yıldönümünde İstanbul'da arazi değişimleri ve imar uygulamalarından elde edilen gelirle deprem riski önemli ölçüde engellenebilecekken bu gelirin kamuya geri kazandırılmamış olması, İstanbul'da yetkisi bulunan farklı kurumların deprem riskine yönelik yaklaşımına ilişkin önemli ipuçları sunuyor.

Merkezi yönetimin çeşitli plan ve kararlarla afet riskinin azaltılmasında sorumluluğu büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve vatandaşlara yönlendirmesi esasında deprem ve diğer tüm risklerde önümüzde uzun bir süreç olacağına işaret ediyor. Özellikle riskli yapıların dönüştürülmesinde ihtiyaç duyulan bütçenin elde edilen ranttan¹⁹ karşılanmamış olması kurum ve kişilerin özünde deprem riskini ciddiye almadığını, bütçenin yaratılamayan bir öge değil, var iken kullanılması tercih edilmeyen bir kalem olduğunu ortaya koyuyor. Bu konuda başka bir örnek de Cumhurbaşkanlığının örtülü ödenek olarak tabir edilen "Gizli Hizmet Giderleri" üzerinden verilebilir. 2011 yılından günümüze söz konusu giderlerin toplamı ile İstanbul'daki orta ve üzeri riskli yapıların %36,6'sı belediyelere ya da vatandaşlara herhangi bir yük olmaksızın dönüştürülebilirdi.²⁰

Buna karşın, "Vizyon 2050 Strateji Belgesi"nin işaret ettiği biçimde konut politikalarıyla entegre, alternatif finansal mekanizmalarla desteklenmiş bir bütüncül bir kentsel yapılaşma politikasının önemi daha net bir şekilde ortaya çıkıyor.

19 20 yılda tamamlanan ve yapımı devam eden büyük ölçekli inşaat projeleri, mevzuata aykırı uygulamalar ve imara açılan alanlarda üretilen inşaat alanları ile elde edilen gelirler.

20 "T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri", EKod4 verilerinden derlenmiş ve "TÜİK (2022) Tüketici Fiyat Endeksi" rakamlarına göre revize edilen rakamlar üzerinden hesaplanmıştır.

